

Долгосрочное наблюдение МОФ «Голос-Урал» и движения «Голос»

Москва, 21 июля 2015 г.

Аналитический отчет № 2.

Соблюдение принципов и стандартов демократических выборов в процессе выдвижения кандидатов и списков политических партий на выборах, назначенных на 13 сентября 2015 г.

Данное долгосрочное наблюдение за выборами единого дня голосования, назначенными на 13 сентября 2015 г., проводится¹ Межрегиональным общественным фондом содействия развитию гражданского общества «ГОЛОС-Урал» в рамках Движения в защиту прав избирателей «Голос» (далее «Голос»). На выборах, назначенных на 13 сентября 2015 г., «Голос» ведет **долгосрочное наблюдение в 21 регионе**: Владимирская область (Совет народных депутатов города Владимира), Воронежская область (Воронежская областная дума, Воронежская городская дума, а также ряд выборов представительных органов местного самоуправления – далее ОМСУ), Ивановская область (Ивановская городская дума, а также ряд выборов ОМСУ), Иркутская область (губернатор), Калининградская область (губернатор), Калужская область (губернатор, Законодательное собрание Калужской области, Городская дума Калуги, а также ряд выборов ОМСУ), Краснодарский край (губернатор, Городская дума Краснодара, а также ряд выборов ОМСУ), Костромская область (губернатор, Костромская областная дума, Дума города Костромы, а также ряд выборов ОМСУ), Курганская область (Курганская областная дума), Ленинградская область (губернатор), Липецкая область (Липецкий городской совет депутатов, а также ряд выборов ОМСУ), Республика Марий Эл (глава республики), Нижегородская область (Городская дума города Нижнего Новгорода), Новосибирская область (Законодательное собрание Новосибирской области, Совет депутатов города Новосибирска), Орловская область (Орловский городской совет народных депутатов), Ростовская область (губернатор, Ростовская-на-Дону городская дума, а также ряд выборов ОМСУ), Рязанская область (Рязанская областная дума), Самарская область (выборы представительных органов внутригородских районов Самары), Республика Татарстан (президент, Казанская городская дума, а также ряд выборов ОМСУ), Томская область (Дума города Томска), Челябинская область (Законодательное собрание Челябинской области).

Таким образом, внимание экспертов и долгосрочных наблюдателей «Голоса» сосредоточено на:

- 10 выборах глав субъектов федерации из 21;
- 8 выборах представительных органов субъектов федераций из 11;
- 14 выборах представительных органов столиц регионов из 25 (включая Самару и Махачкалу).

Кроме того, в поле анализа попадает информация из других регионов, направляемая на информационный ресурс «Карта нарушений» www.kartanarusheniy.org.

«Голос» в своей работе руководствуется всемирно принятыми стандартами мониторинга выборов и строго соблюдает политический нейтралитет, являющийся одним из основных условий независимого и объективного наблюдения за выборами.

¹ Осуществляется в рамках проекта «*Время честных выборов. Повышение общественного доверия к институту выборов через создание системы гражданского контроля за соблюдением прав избирателей и организацию диалоговых площадок*», реализуемого на средства государственной поддержки, выделенные в качестве гранта в соответствии с распоряжением президента Российской Федерации от 17.06.2014 № 11-рп (договор о предоставлении гранта №318/2014/1 от 01.08.2014).

«Голос» планирует выпуск еженедельных аналитических отчетов по долгосрочному мониторингу выборов, назначенных на единого дня голосования 13 сентября 2015 г. Данный аналитический отчет – второй по счету.

Как уже отмечалось в аналитическом отчете № 1, программа долгосрочного наблюдения МОФ «Голос-Урал» и движения «Голос» за выборами в 2015 г. включает в себя выборочный мониторинг региональных и муниципальных избирательных кампаний на предмет соблюдения **принципов и стандартов свободных и равных демократических выборов**. При подготовке *аналитического доклада № 2* долгосрочные наблюдатели в 21 регионе, прежде всего, обращали внимание на соблюдение участниками выборов, региональными и местными администрациями и избирательными комиссиями разного уровня, а также СМИ, принципов и стандартов свободных и равных выборов в период выдвижения кандидатов и списков кандидатов от политических партий. Также исследовалось то, насколько на **начальном этапе агитационной кампании** – законно или незаконно, справедливо или несправедливо – используются информационные, финансовые и иные общественные ресурсы. Помимо соответствующих федеральных и региональных законов, данные принципы и стандарты зафиксированы в «**Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках Содружества Независимых Государств (Кишинев, 7 октября 2002 г.)**», а именно:

- **равное избирательное право:** каждый гражданин должен иметь **равные правовые возможности выдвинуть** свою кандидатуру на выборах (п. 4 ст. 3); кандидаты **не вправе использовать преимущества своего служебного или должностного положения** в целях своего избрания; перечень нарушений принципа равного избирательного права и меры ответственности за такие нарушения устанавливаются законами (п. 5 ст. 3);
- **подлинные выборы:** при подлинных выборах существует реальный политический плюрализм, идеологическое многообразие и многопартийность, осуществляемые через функционирование политических партий, **законная деятельность** которых находится под юридической **защитой государства** (п. 2 ст. 9); при подлинных выборах обеспечивается **свободный доступ избирателей к информации о кандидатах**, списках кандидатов, политических партиях (коалициях) и о процессе выборов, а кандидатов, политических партий (коалиций) – к средствам массовой информации и телекоммуникаций (п. 3 ст. 9); **назначение выборов и проведение избирательных действий** и процедур должны осуществляться в порядке и сроки, позволяющие кандидатам, политическим партиям (коалициям) и другим участникам избирательного процесса **развернуть полноценную предвыборную агитационную кампанию** (п. 5 ст. 9); **подлинные выборы предполагают равные и справедливые правовые условия для регистрации кандидатов**, списков кандидатов и политических партий (коалиций); регистрационные требования должны быть ясными и не содержать условий, способных стать основанием для привилегий, либо ограничений дискриминационного характера; не допускается произвольное или дискриминирующее применение норм о регистрации кандидатов, списков кандидатов и политических партий (коалиций) (п. 5 ст. 9);
- **справедливые выборы:** соблюдение принципа справедливых выборов должно обеспечивать создание **равных правовых условий** для всех участников избирательного процесса (п. 1 ст. 10); при проведении справедливых выборов обеспечиваются **равные возможности** каждому кандидату или каждой политической партии (коалиции) для участия в избирательной кампании, в том числе для доступа к средствам массовой информации и телекоммуникаций (пп. б) п. 2 ст. 10).

В задачи настоящего мониторинга входили: сбор и анализ информации о тех проблемах, которые возникали у кандидатов и политических партий в процессе их выдвижения и сбора подписей; оценка степени непредвзятости избирательных комиссий по отношению к участникам выборов; оценка степени вовлеченности государственных и муниципальных органов власти и должностных лиц в выборный процесс на стороне административных (провластных) кандидатов; оценка объективности СМИ при освещении выборов.

1. Общее резюме

В рамках настоящего исследования были установлены следующие особенности и закономерности, характерные для этапа выдвижения кандидатов и партийных списков в наблюдаемых региональных и местных избирательных кампаниях 13 сентября 2015 г.:

- недостаточный уровень информационной открытости и сервисности в работе избирательных комиссий;
- дискриминационный характер сбора подписей в поддержку выдвижения кандидатов;
- агитация до официального выдвижения и под видом информирования о служебной деятельности кандидата;
- неравный доступ к СМИ и негативная агитация.

Была проведена оценка работы региональных, муниципальных и территориальных избирательных комиссий. Обнаружено, что в работе целого ряда избирательных комиссий, организующих региональные и местные выборы, содержатся серьезные недостатки в части их информационной открытости и обеспечения выдвижения кандидатов и списков партий.

Сбор подписей в поддержку выдвижения на разных выборах носит явный дискриминационный характер, что делает выборы неконкурентными и ставит под сомнение их подлинность. Причем это замечание касается, как сбора подписей муниципальных депутатов на выборах глав регионов, так и сбора подписей избирателей на выборах в региональные и муниципальные представительные органы власти.

Зачастую, начавшиеся агитационные кампании фактически выходят за рамки предвыборной агитации, регулируемой законодательством о выборах. Агитация в поддержку административных кандидатов и партии власти «Единая Россия» часто носит скрытый характер и проводится в виде информационного освещения служебной деятельности кандидатов. Такая агитация часто сопряжена с использованием преимуществ служебного и должностного положения и проходит в условиях информационного неравенства кандидатов и политических партий.

В случае с независимыми кандидатами и оппозиционными партиями, положение с неравным доступом к СМИ характеризуется и публикациями негативной агитации.

2. Процесс выдвижения кандидатов и партийных списков кандидатов. Оценка работы избирательных комиссий

Избирательные комиссии субъектов Российской Федерации (далее ИКСФ), как *органы государственной власти* субъектов Российской Федерации, в своей деятельности должны руководствоваться не только положениями Федерального закона №67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» закрепляющими, что деятельность ИК осуществляется **открыто и гласно**, но также и нормами Федерального закона №8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления». Данный закон вводит перечень **обязательной** информации о деятельности государственных органов,

которая ими размещаться в сети Интернет на *официальных сайтах*. В рамках *мониторинга выборов, назначенных на 14 сентября 2014 г.*, «Голосом» был проведен *анализ сайтов ИКСФ* на предмет размещения информации, обязательной для государственных органов, а также информации, определенной избирательным законодательством необходимой гражданам и общественным объединениям для беспрепятственной реализации права на выдвижение и регистрацию в качестве кандидатов.² В 2015 г. мониторинг информационных ресурсов избирательных комиссий продолжен в рамках настоящего долгосрочного наблюдения.

Согласно ч. 1. ст. 13 №8-ФЗ информация о деятельности государственных органов, размещаемая в сети Интернет, должна, в том числе, содержать: д) установленные *формы обращений, заявлений и иных документов, принимаемых государственным органом*, его территориальными органами, в соответствии с законами и иными нормативными правовыми актами.

В соответствии с избирательным законодательством, выдвижение и регистрация кандидатов, списков кандидатов осуществляется на основании предъявляемых ими **в определенный срок** в избирательную комиссию различных документов. **Перечни и формы документов**, а также указание на конечные даты их приема, устанавливается избирательной комиссией:

- *заявление* о выдвижении в письменной форме;
- копии паспорта и документов, подтверждающих указанные в заявлении сведения;
- *сведения* о его вкладах в банках, сведения о размере и источниках доходов, об имуществе кандидата и его ближайших родственников;
- ряд других документов и сведений.

В случае необходимости, кандидату или партии для регистрации необходимо представить определенное *количество подписей* избирателей или муниципальных депутатов, собранных на подписных листах *определенной формы*. Также необходимо соблюсти *порядок открытия и ведения отчетности счета* избирательного фонда, и совершить ряд других действий. Эксперты и сами участники выборов неоднократно отмечали, что в последнее время объем документов и сведений, представляемых кандидатами на всех уровнях, значительно возрос. Отсев кандидатов и партий на основании непредставления тех или иных документов, непредставления сведений в полном объеме или в неустановленной форме, стал весьма распространенной практикой, что позволяет утверждать о возведении еще одного барьера (фильтра) на пути регистрации кандидатов.

Таким образом, результативность выдвижения и регистрации кандидата или партийного списка во многом определяется **качеством предоставляемых ими документов и сведений**. Это, в свою очередь, напрямую зависит от обеспечения *доступа* к данным формам и перечням документов, от их полноты и *достоверности*, от соблюдения порядка их предоставления и *сроков* работы с ними, а также от создания *организационно-технических и других условий* (в том числе и *информационных*), необходимых для реализации права на доступ к этой информации.

Можно констатировать, что за прошедший после первого мониторинга информационной открытости год ситуация принципиальным образом не изменилась. Большинство ИКСФ, как правило, предоставляют кандидатам и партиям на своих информационных ресурсах формы и перечни необходимых документов, некоторые из них проводят разъяснительную работу с партиями по правилам заполнения документов. Совсем **противоположная ситуация** существует на уровне территориальных избирательных комиссий и избирательных комиссий муниципальных образований, которые играют основную роль при организации **местных выборов**.

² www.golosinfo.org/ru/articles/920

По-прежнему одной из самых открытых и «клиенто-ориентированных» является **Избирательная комиссия Иркутской области (ИКИО)**. Накануне старта выборов главы региона Избирательная комиссия Иркутской области повела семинар для политических партий, где сотрудники комиссии объяснили порядок и особенности подготовки документов кандидатов на пост губернатора Иркутской области, а также заявили, что готовы оказать им любую методическую помощь в оформлении документов. На сайте ИКИО в рубрике «Досрочные выборы губернатора Иркутской области» находится специальный раздел «Постановления избирательной комиссии Иркутской области», где в одном месте собраны формы всех документов, которые необходимо подготовить кандидату в губернаторы.³ С нашей точки зрения такая практика должна быть распространена на избирательные комиссии всех регионов и всех нижестоящих уровней, а также применяться не только на выборах глав регионов, но и депутатов представительных органов.

Схожие встречи с политическими партиями проводят и другие ИКСФ перед началом избирательных кампаний, в частности **Избирательная комиссия Ленинградской области**. На встрече члены комиссии провели разъяснительную работу с представителями 8 партий о подготовке документов, о порядке выдвижения и регистрации, а также ответили на вопросы представителей партий.⁴

К сожалению, так происходит далеко не всегда. В ряде регионов кандидаты, партии и наблюдатели отмечают, что сталкиваются с трудностями при поиске соответствующих форм и перечней на сайтах избирательных комиссий, а в некоторых случаях – даже с нежеланием членов комиссий предоставлять их кандидатам и партиям. Например, с такими проблемами столкнулись кандидаты на пост губернатора **Калининградской области**. На сайте Избирательной комиссии Калининградской области формы и перечни документов, необходимых кандидатам, отсутствуют. В оправдание приводятся объяснения, что ранее на выборах в предыдущие годы были судебные разбирательства из-за того, что комиссия давала ошибочные формы и образцы документов. Таким образом, ответственность за свой непрофессионализм комиссия переложила на плечи кандидатов, которых отправляет к соответствующим нормам законов, регулирующих определенные выборы, а также к типовым формам документов, содержащихся в приложениях этих законов. Данные формы имеют универсальный вид и не адаптированы под конкретные выборы.

Наиболее сложные ситуации с информированием кандидатов и партий со стороны избирательных комиссий складываются при проведении выборов депутатов региональных и, особенно, муниципальных представительных органов власти. Причем нередко складывается ощущение, что такими сложностями при подготовке документов избирательные комиссии пользуются специально, чтобы создать неравные условия для участников выборов, как, например, это было в **Ивановской области**, где проходят выборы Ивановской городской думы. По информации лидера регионального отделения одной из политических партий, еще в марте 2015 г. проводился тренинг по подготовке документов для выдвижения кандидатов, но на него были приглашены только парламентские партии, что было объяснено, якобы произошедшей «технической ошибкой».

«Голос» отмечает, что часто в практике деятельности избирательных комиссий разного уровня, региональных и местных администраций, СМИ наблюдается разделение политических партий на организации «первого» и «второго» сорта. К «первому» сорту партий преимущественно относятся парламентские партии и партии, лояльные действующей власти, как правило, национально-патриотической направленности. Ко «второму» – партии т.н. «несистемной» оппозиции, а также те региональные отделения «системных партий», лидеры которых находятся в конфликте с региональными властями.

³ www.irkutsk избирком.ru/WAY/7C8834F1-E6E9-4536-B8DD-AF7C7788A595.html

⁴ <http://gtm-pravda.ru/lenoblizbirkom-provel-soveshhanie-s-politicheskimi-partiyami/>

В настоящее время, формы документов, если и размещаются на сайтах региональной комиссии и избирательной комиссии города Иваново, то не в самых заметных и очевидных разделах. Логично, что наиболее подходящими для размещения данной информации были бы подразделы сайтов с наименованиями соответствующих выборов, например, подраздел «Выборы депутатов Ивановской городской думы шестого созыва 13 сентября 2015 года»,⁵ в случае с избирательной комиссией г. Иваново. Или в разделе «Единый день голосования 13 сентября 2015 года», в случае с сайтом избирательной комиссии Ивановской области,⁶ или выделение на сайтах комиссий специальных разделов «для кандидатов и партий». Нередко данная информация доступна только в разделах, в которых размещены законы о выборах и иные нормативно-правовые акты, что явно затрудняет ее поиск.⁷ В итоге в Ивановской области необходимая кандидатам и партиям информация на выборах в Ивановскую городскую думу, находится в разрозненном виде на сайтах двух избирательных комиссий. В случае с городской избирательной комиссией, данная информация доступна только в разделе «Решения комиссии» (которых за время кампании набирается очень много, и что затрудняет поиск конкретного документа),⁸ а не в разделе, посвященном выборам в Ивановскую городскую думу. Сама электронная форма заявления о выдвижении кандидатов крайне неудобна для заполнения машинописным способом, то же самое происходит и с другими формами.⁹ Избирательные комиссии как таковых разъяснений по заполнению документов не дают, пожалуй, за исключением постановления Избирательной комиссии г. Иваново от 3 июня 2015 г. «О формах протоколов об итогах сбора подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидата, списка кандидатов на выборах депутатов Ивановской городской думы» с приложением, где содержатся формы указанных документов.¹⁰ Таким образом, по сути, избирательные комиссии области не выполняют в должной мере информационные и сервисные функции, призванные обеспечить реализацию пассивного избирательного права, затрудняют поиск необходимой кандидатам информации.

Схожая ситуация сложилась в **Краснодарском крае** на выборах депутатов городской думы и губернатора края. На сайте городской избирательной комиссии (также, как и на сайте краевой избирательной комиссии) публикуются только сами решения комиссии о той или иной форме документа с ссылкой на норму закона, где образец формы содержится. Например, решение №101\423 от 17.05.2015 «О формах документов, используемых избирательной комиссией муниципального образования город Краснодар при проведении выборов депутатов городской думы Краснодара шестого созыва».¹¹ Перечень необходимых для выдвижения документов на сайте имеется, но найти его крайне затруднительно,¹² в отличие от аналогичного постановления по губернаторским выборам,

⁵ www.gorizbirkom.ivanovo.ru/elections/14032010

⁶ <http://ivanovo.izbirkom.ru/way/976277.html>

⁷ Например, ряд форм находятся в приложении к областному закону, регулиющему проведение муниципальных выборов www.gorizbirkom.ivanovo.ru/akts

⁸ www.gorizbirkom.ivanovo.ru/post

⁹ Например, форма подписного листа на сайте не выложена, ее можно найти только в приложении к №67-ФЗ «Об основных гарантиях...», где она, как известно, имеет универсальный вид, а значит, не адаптирована под конкретные выборы. Форма списка кандидатов доступна на сайте региональной избирательной комиссии в разделе, посвященном выборам 13 сентября 2015 г., в подразделе «Документы Избирательной комиссии Ивановской области» www.ivanovo.izbirkom.ru/way/931188/sx/art/976195/cp/1/br/931663.html, но при этом отсутствуют на сайте городской избирательной комиссии, организующей выборы в городскую думу.

¹⁰ www.gorizbirkom.ivanovo.ru/post?id=90

¹¹

<http://izb.krd.ru/resheniya-komissii/o-formah-dokumentov-ispolzuemyh-izbiratelnoj-komissiej-munitsipalnogo-obrazovaniy>

¹² В разделе «Решения избирательной комиссии» опубликовано решение № 142/1773-5 от 16 апреля 2015 г. «О внесении изменений в некоторые постановления избирательной комиссии Краснодарского края, определяющие перечни и образцы примерных форм документов, используемых в ходе муниципальных выборов», которое содержит необходимый перечень документов www.ikkk.ru/Documents/resolution/?id=10383

где необходимые сведения и перечень документов были указаны в полном объеме.¹³ В Избирательной комиссии **Томской области** формы и необходимые перечни документов для кандидатов, участвующих в муниципальных выборах, размещены на сайте комиссии, хотя найти их также непросто. Они по какой-то причине находятся в одном из файлов в разделе «Календарь выборов и референдумов».¹⁴

Как и в прошлом году, «Голос» обращает внимание, на крайне устаревший и неудобный в работе сайт Избирательной комиссии **Липецкой области**. Устройство сайта <http://lipetsk.izbirkom.ru> не позволяет свободно открывать и знакомится с содержанием некоторых разделов и страниц. Между тем, п. 1.3 требований ЦИКа к сайтам избирательных комиссий устанавливает, что информация на сайте не должна быть «зашифрована или защищена от доступа иными средствами, не позволяющими осуществить ознакомление пользователей с ее содержанием без использования иных технических средств или иного программного обеспечения, чем **веб-обозреватель**».¹⁵ Обзор сайтов ИКСФ, территориальных и муниципальных избирательных комиссий показывает, что определенная часть форм документов необходимых для кандидатов, особенно кандидатов-**самовыдвиженцев**, на сайтах нередко отсутствует, в отличие от форм и перечней документов для политических партий. В связи с этим, «Голос» обращает внимание на фактическое **неравенство положения**, которое сложилось между кандидатами, выдвинувшимися от политических партий, и **кандидатами-самовыдвиженцами**. В отличие от политических партий, для самовыдвиженцев, как правило, не проводится никаких обучающих мероприятий, не составляются специальные разъяснения и рекомендации по подготовке необходимых документов. Учитывая, что многие самовыдвиженцы, особенно на местных выборах в поселениях, зачастую не имеют опыта участия в выборах, не имеют достаточных средств для обращения к профессиональным юристам, не имеют избирательных штабов, именно они в наибольшей степени заинтересованы в информационном содействии со стороны избирательных комиссий в реализации их пассивного избирательного права.

Последнее время, избирательные комиссии рекомендуют партиям и кандидатам для подготовки документов и сведений о кандидатах использовать **специализированное программное изделие «Подготовка сведений о кандидатах (в том числе об их доходах и имуществе), об уполномоченных представителях и доверенных лицах»**, которое разработано Центральной избирательной комиссией РФ, и, по-видимому, еще не достаточно отлажено, что в итоге лишь осложняет процесс выдвижения. Например, в **Липецкой области** выдвижение списка кандидатов в депутаты Липецкого городского совета от КПРФ произошло на партийной конференции еще 28 июня 2015 г.¹⁶ 2 июля 2015 г. при подаче документов в Избирательную комиссию города Липецка руководителю отделения КПРФ было предложено воспользоваться программой, которая предоставлена Центральной избирательной комиссией РФ для подготовки и устранения ошибок в сведениях о кандидатах, а также для их дальнейшего использования в выборной кампании 2016 года. Но произошел программный сбой и напечатанные с помощью этой программы документы исказили данные о кандидатах. Получилось, что программу стали «обкатывать» в ходе

¹³ Постановление № 142/1772-5 от 16 апреля 2015 года «О перечне и формах документов, представляемых в избирательную комиссию Краснодарского края и нижестоящие избирательные комиссии кандидатами на должность главы администрации (губернатора) Краснодарского края» www.ikkk.ru/Documents/resolution/?id=10382

¹⁴ www.elect70.tomsk.ru/elections/common/?parent_id=16

¹⁵ «Требования к технологическим, программным и лингвистическим средствам обеспечения пользования сайтом Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и официальными сайтами избирательных комиссий субъектов Российской Федерации». Утверждены постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 28 октября 2010 г. № 223/1491-5 www.cikrf.ru/law/decreed_of_cec/2010/10/28/Zp101491.html

¹⁶ <http://kprf.ru/party-live/regnews/144240.html>

кампании этого года, проводя, по сути, опыты на кандидатах от регионального отделения КПРФ. В результате подготовка документов заняла большее время, и КПРФ фактически потеряла целую неделю агитационного периода. Только 10 июля члены избирательной комиссии города Липецка приняли и заверили комплект документов от КПРФ вместе с документами регионального отделения «Российской партии пенсионеров за справедливость», которая провела конференцию на неделю позже коммунистов.¹⁷

По данным с сайта ЦИК, проведено публичное тестирование специализированного программного изделия «Подготовка сведений о кандидатах, уполномоченных представителях, доверенных лицах» ГАС «Выборы» было лишь 18 мая 2015 г. Внедрение данного программного продукта связано с тем, что документы, которые кандидат и партия будут представлять в избирательную комиссию в 2016 г. во время выборов депутатов Государственной Думы, должны быть представлены и в машиночитаемом виде тоже. Судя по стенограмме мероприятия, во время презентации программы произошла достаточно грубая ошибка, тем не менее, видимо, было принято решение рекомендовать данный продукт к использованию уже на выборах в 2015 г., что, как мы видим, привело к некоторым затруднениям в регионах.¹⁸

Согласно действующему законодательству непредоставление документов, указанных в соответствующих перечнях, не позволяет избирательной комиссии зарегистрировать выдвинувшихся лиц в качестве кандидатов. На данный момент, наиболее массовое исключение кандидатов из списков партии «по документам» произошло в **Курганской области**. В связи с отсутствием документов у кандидатов, предусмотренных пунктом 3.1 статьи 12 закона Курганской области «О выборах депутатов Курганской областной думы» (не предоставили информацию о наличии у членов их семей имущества за границей) Избирательная комиссия Курганской области своим решением № 104/981-5 от 26.06.2015 года исключила из списка **28 кандидатов** в депутаты от политической партии «Коммунистическая партия "Коммунисты России"». Как пояснили на заседании сами партийцы, кандидаты просто не успели донести данные документы.¹⁹ По аналогичному основанию были исключены из числа выдвинувшихся кандидаты в **Калужской области**.

В **Самаре** на выборах депутатов внутригородских советов со сложностями при выдвижении столкнулись представители партии «РПП-Парнас». В субботу, 11 июля, территориальная избирательная комиссия Самарского района г. Самара прекратила свою работу до 16 часов, чем воспрепятствовала представителю партии сдать документы, необходимые для выдвижения партийного списка кандидатов. Охранник не открыл дверь и не впустил в помещение, сообщив, что в избирательной комиссии никого нет.²⁰ Отметим, что согласно решению самой территориальной избирательной комиссии Самарского района № 228 от 16 июня 2015 г. график работы комиссии, которая, как это весьма распространено, располагается в здании районной администрации, в рабочие дни – с 9 часов до 18 часов; а в выходные и нерабочие праздничные дни – с 10 часов до 17 часов. Кроме того, на сайте комиссии указан неверный телефон (телефон отдела по делам молодежи).

Ниже приведена таблица, в которой указаны сроки выдвижения и регистрации кандидатов и списков кандидатов избирательных кампаний, за которыми «Голос» осуществляет долгосрочное наблюдение.

¹⁷ www.gorizbirkom48.ru/news/?id=183

¹⁸ www.cikrf.ru/analog/kandidat/sten.html

¹⁹ www.kurgan.izbirkom.ru/way/1008052/sx/art/1011492/cp/1/br/1008055.html;
www.znak.com/kurgan/news/26-06-15/1041897.html

²⁰ www.kartanarusheniy.org/2015-09-13/m/28985

	Регион	Вид выборов	Сроки выдвижения	Сроки регистрации
1	Владимирская область	Выборы депутатов Совета народных депутатов города Владимира	25.06–29.07.2015	29.07–07.08.2015
2	Воронежская область	Выборы депутатов Воронежской областной думы	05.06–24.07.2015	29.07–07.08.2015
		Выборы депутатов Воронежской городской думы	18.06–24.07.2015	29.07–07.08.2015
3	Ивановская область	Выборы депутатов Ивановской городской думы	17.06–29.07.2015	03.08–12.08.2015
4	Иркутская область	Досрочные выборы губернатора	09.06– 28.06.2015 ²¹	14.07–29.07.2015
5	Калининградская область	Выборы губернатора	15.06– 05.07.2015	14.07–24.07.2015
6	Калужская область	Выборы губернатора	17.06– 07.07.2015	19.07–29.07.2015
		Выборы депутатов Законодательного собрания	29.06–31.07.2015	31.07–10.08.2015
7	Костромская область	Досрочные выборы губернатора	05.06–25.06.2015	14.07–29.07.2015
		Выборы депутатов Костромской областной думы	29.06–02.08.2015	02.08–12.08.2015
8	Краснодарский край	Выборы главы администрации (губернатора)	13.06– 03.07.2015	14.07–29.07.2015
9	Курганская область	Выборы депутатов Курганской областной думы	11.06– 20.07.2015	20.07–29.07.2015
10	Ленинградская область	Досрочные выборы губернатора	13.06– 03.07.2015	20.07–07.08.2015
11	Липецкая область	Выборы депутатов Липецкого городского совета депутатов	28.06– 27.06.2015	03.08–12.08.2015
12	Марий Эл Республика	Выборы главы Республики Марий Эл	12.06– 06.07.2015	24.07–07.08.2015
13	Новосибирская область	Выборы депутатов Законодательного собрания Новосибирской области	13.06– 09.07.2015	19.07–29.07.2015
14	Нижегородская область	Выборы депутатов Городской думы города Нижнего Новгорода	22.06– 09.07.2015	29.07–07.08.2015
15	Орловская область	Выборы депутатов Орловского городского совета народных депутатов	29.06–29.07.2015	29.07–08.08.2015
16	Ростовская область	Выборы губернатора Ростовской области	01.07–24.07.2015	24.07–07.08.2015
17	Рязанская область	Выборы депутатов Рязанской областной думы	17.06– 21.07.2015	29.07–07.08.2015
18	Самарская область	Выборы депутатов на территории г.о. Самара	26.06– 19.07.2015	29.07–07.08.2015
19	Татарстан Республика	Выборы президента Республики Татарстан	12.06– 19.07.2015	29.07–07.08.2015
		Выборы депутатов Казанской городской думы	20.06– 14.07.2015	03.08–12.08.2015
20	Томская область	Выборы депутатов думы города Томска	04.07–31.07.2015	03.08–12.08.2015
21	Челябинская область	Выборы депутатов Законодательного собрания Челябинской области	17.06– 10.07.2015	31.07–10.08.2015

На момент составления аналитического доклада № 2 в основном **завершен процесс выдвижения кандидатов на выборах глав регионов**, среди них и те регионы, где «Голос» ведет долгосрочное наблюдение за выборами: Иркутская, Калининградская, Калужская, Костромская, Ленинградская области, Краснодарский край и Республика Марий Эл. По сообщениям СМИ и наблюдателей, особых сложностей и проблем у кандидатов в процессе выдвижения своих кандидатур не возникло. Во-первых, уровень подготовки и ответственности специалистов штабов кандидатов, участвующих в губернаторских выборах, как правило, выше, особенно в сравнении с муниципальными выборами. Во-вторых, существуют другие возможности, отсеять «нежелательных» кандидатов (например, «муниципальный фильтр», который без доброй воли действующего главы региона и «Единой России», фактически, никому из кандидатов ни в одном из регионов не преодолеть). В-третьих, реальная конкурентность губернаторских выборов настолько невысока, чтобы действующие главы могли всерьез опасаться кого-то из своих конкурентов.

²¹ Выделены выборы, где процесс выдвижения кандидатов уже завершен.

В некоторой степени, неопределенная правовая ситуация при выдвижении кандидатов на пост главы региона возникла в **Республике Татарстан (РТ)**. В конституции республики сказано, что президентом может быть избран гражданин, «владеющий государственными языками», к которым относятся русский и татарский языки. Знание языков предусматривает и имеющий силу федерального закона договор о разграничении полномочий между Татарстаном и РФ.²² Между тем, действующее республиканское избирательное законодательство никаких дополнительных требований к кандидатам не предъявляет.²³ В подаваемых кандидатами заявлениях и документах пункта о знании языков также не содержится. В результате, ЦИК РТ принял документы о выдвижении кандидатов в президенты республики, не став предъявлять им требования о подтверждении владения русским и татарским языками.²⁴ Между тем, депутаты Госсовета РТ, ссылаясь на Конституцию, настаивали на обязательной проверке знания кандидатами татарского языка.

Вопрос о знании языков кандидатами в президенты Татарстана поднимался еще в 2001 году, на предыдущих прямых выборах главы региона. Действовавший тогда закон «О выборах президента Татарстана» был оспорен в Верховном суде республики, и положение, обязывающее президента знать оба языка, было отменено,²⁵ хотя норма осталась в конституции. К выборам 2001 года были допущены, как минимум, трое кандидатов, не владеющих татарским языком.²⁶ На проходящих выборах главы республики 2015 г. председатель движения «Против преступности и беззакония» Дмитрий Бердников²⁷, который заявлял о своем намерении выдвинуться в качестве кандидата на пост президента, пожаловался в республиканскую прокуратуру на отсутствие в публичном доступе какой-либо программы проверки знания языков для кандидатов. 13 июля он получил ответ из Прокуратуры Республики Татарстан о том, что: «Действующим законодательством **допускается** установление дополнительных требований к кандидатам на замещение должности высшего должностного лица Республики Татарстан **в виде владения государственными языками** Республики Татарстан». Таким образом, прокуратура, в данном случае, утверждает, что, несмотря на то, что часть 1 статьи 91 конституции

²² Пункт 5 статьи 2 договора «О разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан» от 26 июня 2007 года гласит: «Для кандидатур на замещение должности высшего должностного лица Республики Татарстан, вносимых в порядке, предусмотренном федеральным законом, устанавливается дополнительное требование, предусматривающее владение государственными языками Республики Татарстан. Владение государственными языками Республики Татарстан устанавливается в заявительном порядке».

<http://gossov.tatarstan.ru/dokument/dogovor/fzrft/dogovor/>. Интересно отметить, что данная норма осталась в договоре, несмотря на то что, в 2004 г. было принято решение Верховного суда РТ от 31 марта 2004 г. N Зп-1-23/2004 «О признании отдельных положений Конституции РТ в редакции от 19 апреля 2002 года противоречащими федеральному законодательству, недействующими и не подлежащими применению» положение части 1 статьи 91 конституции РТ в части владения кандидатом государственными языками установления признано не соответствующим Конституции РФ

<http://pravo.usd24.com/reshenie-verhovnogo-suda-respubliki-tatarstan-ot-31-marta-2004-g-n-zp-1-232004/>

²³ п. 2. ст. 4. Избирательного кодекса Республики Татарстан от 07.05.2007г. № 21-ЗРТ (в редакции от 15.05.2015) гласит: «Кандидатом на должность Президента Республики Татарстан может быть выдвинут гражданин, достигший возраста 30 лет».

²⁴ <http://kommersant.ru/doc/2763911>

²⁵ В версии закона «О выборах Президента Республики Татарстан» в п2. ст.3 также существовала отсылочная норма к конституции РТ: «Президентом Республики Татарстан может быть избран гражданин, отвечающий требованиям, установленным для его избрания Конституцией Республики Татарстан и федеральным законом», но согласно решению Верховного суда РТ от 31 марта 2004 г. N Зп-1-23/2004 «О признании отдельных положений Конституции РТ в редакции от 19 апреля 2002 года противоречащими федеральному законодательству, недействующими и не подлежащими применению» положение части 1 статьи 91 конституции РТ в части владения кандидатом государственными языками было признано не соответствующим Конституции РФ.

²⁶ www.kommersant.ru/doc/2764163; <http://realnoevremya.ru/today/10157>

²⁷ <https://vk.com/vodppib>; https://vk.com/dmitri_berdnikov

Республики Татарстан по части знания кандидатом государственных языков признана противоречащей Конституции РФ, при решении данного вопроса, возможно руководствоваться договором «О разграничении предметов ведения и полномочий...», что создает весьма неопределенную ситуацию.

Языковой вопрос в республике – предмет больших споров и обсуждений. Двусмысленная позиция республиканских ЦИК и прокуратуры по правоприменению республиканской конституционной нормы, и нормы содержащейся в договоре, может иметь в будущем неоднозначные последствия: в перспективе, создать неравные условия для регистрации кандидатов на выборах президента РТ. Процесс выдвижения кандидатов на пост президента республики завершится 19 июля, на данный момент выдвинуто четыре кандидата: врио президента Татарстана Рустам Минниханов («Единая Россия»), Хафиз Миргалимов (КПРФ), Рушания Бильгильдеева («Справедливая Россия»), Руслан Юсупов (ЛДПР).

В первом аналитическом докладе «Голос» обращал внимание на проведение внутривыборных выборов (праймериз) в «Единой России» и внутри «Демократической коалиции» на базе партии «РПР-Парнас». Еще раз обращаем внимание на то, что проведение праймериз и следование их результатам при выдвижении кандидатов – это внутреннее дело самостоятельного в своих действиях избирательного общественно-политического объединения (политической партии). **Вмешательство государственных должностных лиц в решения политических партий, с нашей точки зрения и с точки зрения законодательства, недопустимо.** Между тем, такие вмешательства в различных регионах происходят. Например, как сообщает наш долгосрочный наблюдатель, в Самарской области, губернатор Николай Меркушкин дал региональному руководству партии «Единая Россия» указание заменить ряд кандидатов, победивших в ходе праймериз в районные советы Самары на лояльных ему людей, не участвовавших в предварительном голосовании. В частности, среди них присутствуют топ-менеджеры крупных региональных компаний и чиновники. Данную информацию, поступившую из самарского регионального отделения, проверяют в центральном исполкоме «Единой России». Согласно этой информации, местные единороссы сообщили, что за три дня до проведения конференции они получили указание от руководства региона изменить список кандидатов в депутаты. В результате, около полусотни победителей самарских праймериз «Единой России» не попали в итоговый список кандидатов партии в райсоветы, среди них много представителей различных самарских бизнес-групп.²⁸

Приходится констатировать, что в целом ряде субъектов РФ **региональные избирательные комиссии и избирательные комиссии, организующие муниципальные выборы, оказались не в состоянии обеспечить полную, своевременную и квалифицированную информационную поддержку выдвижению кандидатов и партийных списков. К сожалению, часто избирательные комиссии уклоняются от исполнения своих сервисных функций, которые наиболее востребованы именно на стадиях выдвижения и регистрации.**

3. Сбор подписей в поддержку выдвижения кандидатов и партийных списков

Как известно, кандидатам на губернаторских выборах необходимо заручиться поддержкой муниципальных депутатов и преодолеть, тем самым, т.н. муниципальный

фильтр. Оппозиционные кандидаты на пост главы региона как раз, в первую очередь, и сталкиваются с уже традиционными проблемами при прохождении этого фильтра.

В **Ленинградской области** об этом сообщает кандидат от партии «РПП-Парнас» Сергей Гуляев, указывая на давление, которое оказывается на муниципальных депутатов со стороны «Единой России». В своем открытом письме муниципальным депутатам он заявил о том, что муниципальные депутаты боятся подписываться за кандидатов, не одобренных губернатором, и не хотят рисковать работой и возможностью переизбрания.²⁹ Со своей стороны кандидат от «Единой России» губернатор Дрозденко заявил, что считает возможным оказать поддержку при прохождении муниципального фильтра **только парламентским партиям**, что касается остальных, они сначала должны *заслужить «честь выходить на выборы»*. Налицо дискриминационный подход к зарегистрированным политическим партиям, деление их на заслуживших поддержку и на незаслуживших.

Другой кандидат от непарламентской партии «Коммунистов России» Василий Перов заявлял о том, что Леноблизбирком не предоставляет ему данные о муниципальных депутатах, чтобы у него «не было шанса пройти муниципальный фильтр».³⁰ Коммунист считает, что Избирательная комиссия Ленинградской области ставит его в неравное положение по сравнению с другим кандидатом – врио губернатора Александром Дрозденко – поскольку в базе правительства Ленинградской области такие данные муниципальных депутатов есть.

Напомним, что по действующим «правилам игры» на выборах в региональные законодательные собрания и представительные органы местного самоуправления от необходимости сбора подписей избирателей освобождены парламентские партии, партии, набравшие больше 3 % голосов на последних выборах в Государственную Думу (партия «Яблоко»), и партии, имеющие хоть один депутатский мандат в региональном законодательном собрании (только в соответствующем регионе). Надо признать, что **это существенная льгота для указанных партий, ставящая их в неравное привилегированное положение по отношению к другим партиям.**

Безусловно, для партий, которые не обладают «парламентской льготой», то есть не освобождены от сбора подписей избирателей, самыми ответственным этапом избирательной кампании является этот самый процесс сбора подписей. В этом году участники «Демократической коалиции» весьма тщательным и технологически продвинутым образом подошли к решению этой задачи, предполагая возможность как противоправных действий со стороны оппонентов, так и искусственных препятствий со стороны избирательных комиссий, администраций и правоохранительных органов. К сожалению, эти опасения оправдываются. Организаторы сбора подписей достаточно подробно рассказывают о своей борьбе с различными приемами срыва подписной кампании.

В **Костроме**, где отмечается повышенное внимание полиции к сборщикам подписей партии «РПП-Парнас», сложности возникли еще на стадии открытия **избирательного счета**, с которого необходимо оплачивать изготовление подписных листов. Некомпетентность сотрудников ОАО «Сбербанк» затормозила открытие избирательного счета, что отложило начало всей кампании по сбору подписей на несколько дней.

По сообщению с «Карты нарушений», поступившему из **Калужской области**, 6 июля во время сбора подписей в поддержку выдвижения списка кандидатов партией «Гражданская инициатива» на пешеходной зоне по улице Театральная на сборщиков был составлен протокол об административном правонарушении. Поводом стало то, что для удобства работы сборщиков в составе двух человек были поставлены стол и стулья.³¹ Сотрудник комиссии муниципального образования в сопровождении сотрудников полиции выписал на одного из сборщиков протокол об административном правонарушении,

²⁹ www.ng.ru/regions/2015-07-07/5_spb.html

³⁰ www.zaks.ru/new/archive/view/141688

³¹ www.kartanarusheniy.org/2015-09-13/m/28987

предусмотренном ст. 1.11 закона Калужской области об административных правонарушениях – «Самовольная установка временных объектов». Следует согласиться с тем, что обычно «временными объектами» (в законодательстве нет этого понятия) признают гаражи, торговые киоски, палатки и иные схожие с недвижимостью строения, но никак не такой предмет мебели как стол. Сама по себе технология заполнения подписных листов на улице предполагает наличие твердой поверхности, поскольку любая неточность, выход за рамки поля делает подпись избирателя недействительной. Более того, аналогичные столы активно используют граждане, ведущие мелкую уличную торговлю на улицах городов. В результате партии «Гражданская инициатива» пришлось отказаться от использования уличной мебели на точках сбора подписей, не заявленных как пикеты, что ограничило возможности сбора подписей, осложнило действия сборщиков подписей и избирателей. Кроме того, данные ограничения превращают сбор подписей избирателей в проведение публичного мероприятия, что приводит к дополнительным организационным и временным затратам и, безусловно, создает дополнительные сложности для сбора подписей.

Как и в других регионах, в **Костромской области** оппозиция сталкивается с искусственными проблемами при проведении публичных мероприятий. В Костроме был задержан волонтер партии «РПР-Парнас» Максим Токар, который проводил одиночный пикет в поддержку регистрации списка партии. Волонтер был задержан, якобы, за проведение массового публичного мероприятия, а не одиночного пикета. Всю ночь перед судом его продержали в отделении полиции. В суде активисту предъявили обвинение по части 2 статьи 20.2 КоАП РФ «Нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования». Несмотря на процессуальные нарушения и свидетельские показания в пользу обвиняемого, он был приговорен к 20 тыс. рублей административного штрафа³².

Ожидаемо было появление «черного пиара» против «Демократической коалиции» с призывами не отдавать подписи их представителям, с обвинениями ее сторонников в подготовке «майдана» в регионах, где проходят выборы. Например, такие листовки уже появились в Костроме³³, и в Магадане.

В половине наблюдаемых региональных и местных избирательных кампаний еще не завершились выдвижения кандидатов и партийных списков, а вместе с ними и сбор подписей, поэтому пока рано делать выводы об их результатах, но уже сейчас можно описать некоторые особенности проведенного сбора подписей, в том числе, основываясь на опыте прошлых кампаний.

На губернаторских выборах, как и прежде, муниципальный фильтр определяет рамки и формат избирательной кампании. **Конкурентность на выборах по-прежнему принесена в жертву тотальной предсказуемости их результатов. Муниципальный фильтр фактически выполняет роль заслона от нежелательных кандидатов.**

Другой фильтр, уже сооруженный из подписей избирателей, также призван стерилизовать региональные и местные выборы от нежелательных для действующих властей кандидатов. **В этом случае подписные кампании осложнены не только трудными для исполнения требованиями закона, но и, случается, недоброжелательностью избирательных комиссий и противодействием со стороны администраций и органов полиции.**

4. Мониторинг агитационных кампаний и средств массовой информации

³² <http://old.7x7-journal.ru/item/63239>; <http://old.7x7-journal.ru/item/63226>

³³ <https://twitter.com/brewerov/status/616682838285549569> – твиттер начальника штаба Демкоалиции в Костроме Андрея Пивоварова.

Отсутствие серьезных конкурентов у действующих губернаторов и врио и, как следствие, незначительный интерес избирателей к предстоящим выборам глав регионов, заставляет официальных претендентов от власти уже на старте избирательной кампании прибегать к *мобилизационным технологиям*, чтобы повысить «легитимность» таких выборов.

В таких случаях мобилизуют далеко не только рядовых избирателей. Например, в **Калининградской области** еще 24 июня 2015 г. в городском совете депутатов Калининграда прошли два собрания, на которых сотрудникам аппарата совета дали распоряжение обеспечить массовую регистрацию калининградцев на сайте сторонников губернатора Николая Цуканова – zucanova.rf³⁴. На первом собрании **сотрудникам отделов и комиссий совета депутатов** было дано поручение обеспечить регистрацию 10 своих друзей и знакомых на сайте поддержки действующего губернатора. На втором – **каждого помощника** депутата городского совета обязали отчитаться о регистрации 400 человек на сайте zucanova.rf. Соответствующую информацию корреспонденту RUGRAD.EU подтвердили сразу несколько сотрудников аппарата городского совета депутатов. Присутствие на обоих собраниях для сотрудников горсовета и помощников депутатов являлось обязательным. Оповещение о необходимости присутствия осуществлялось через аппарат председателя городского совета депутатов Андрея Кропоткина.³⁵ Управляющий делами городского совета Александр Соколов заявил, что это **внутреннее мероприятие** (аппарата совета?) **под эгидой «Единой России»**. Наличие в президиуме председателя горсовета Андрея Кропоткина было объяснено тем, что он замещает руководителя городского отделения партии Андрея Шумилина. *Получается, если правильно понимать, то любая политическая партия может собрать сотрудников аппарата городского совета на свое внутреннее совещание?* Списки 400 «сторонников» Цуканова с их телефонами помощники депутатов горсовета должны были сдать до 2 июля.

Как утверждают участники собраний, в качестве «санкций» за невыполнение указания назывались **невозможность пойти в отпуск и невыплата отпускных, что, очевидно, не соотносится с нормами Трудового кодекса**, и что вызвало естественную негативную реакцию чиновников. Спустя несколько дней председатель городского совета депутатов Андрей Кропоткин утверждал, что это было одно из обычных «собраний трудового коллектива», также на собрании было предложено посетить сайт zucanova.rf и, при желании, оставить там свою запись, пожелание и т. п.³⁶ «Что касается меня лично, то **я поддерживаю** Николая Цуканова. И не я один – его уже поддержали 25 депутатов городского совета, руководствуясь интересами своих избирателей», – заявил тогда Кропоткин.

10 июля 2015 RUGRAD.EU разместил заметку под названием «Не все депутаты горсовета собрали "сторонников" Цуканову», которой говорилось, что «8 депутатов городского Совета депутатов Калининграда не собрали требуемых 400 человек для регистрации на сайте "сторонников" врио губернатора Николая Цуканова. Помимо Арсения Махлова и Виктора Трофимова, не входящих в "Единую Россию" и не собиравших "сторонников", с задачей «не справились» Ербол Тергубаев (его помощник также не стал этим заниматься), Сергей Максименков, Сергей Кутепов, Владимир Савенко. В "передовиках" сбора "сторонников" – Олег Быков (более 500 привлеченных на сайт поддержки Цуканова). Теперь **каждый депутат** городского совета должен представить со своего округа по 20 активистов, которые на следующей неделе встретятся с губернатором».³⁷

³⁴ <http://xn--80aaahwtwi5b3a.xn--p1ai>

³⁵ <http://rugrad.eu/news/784671/>

³⁶ http://rugrad.eu/news/785375/?sphrase_id=530884

³⁷ http://rugrad.eu/public_news/788336/

В настоящий момент на сайте сторонников Николая Цуканова зарегистрировано более 15 тыс. человек, среди которых имеются муниципальные служащие, публично выражающие поддержку врио губернатора, а также более 250 организаций и коллективов. Кроме того, стоит отметить, что при регистрации в качестве сторонника на сайте необходимо заполнить *анкету с персональными данными*, при этом, никакого согласия на обработку этих данных с посетителя сайта не спрашивается.

Привычной практикой для действующих губернаторов во время выборов является их повышенная **«церемониальная активность»**, участие в открытии различных объектов на территории региона, среди них есть объекты, к которым зачастую региональный бюджет или региональные органы государственной власти не имеют прямого отношения. Так, в **Ленинградской области** с конца июня Александр Дрозденко, в качестве врио губернатора, совершает «рабочие поездки» в различные районы области, где участвует в разных **массовых мероприятиях**: на открытии новых памятников, закладке строительства новых школ, проведении фестивалей православной культуры и пр. Информация о данных «рабочих поездках» регулярно появляется на сайте администрации Ленинградской области³⁸, а само количество таких рабочих поездок резко увеличилось по сравнению с другими месяцами. Очевидно, что другие кандидаты не имеют возможностей принимать участие в подобного рода мероприятиях и, соответственно, не имеют возможностей для поддержания своего положительного имиджа и для создания информационных поводов. Кроме того, в качестве врио губернатора Дрозденко распространяет различные публичные поздравления. По сообщениям в СМИ, 5 июля Александр Дрозденко поздравил епископа Выборгского и Приозерского Игнатия с десятилетием его хиротонии,³⁹ а 8 июля направил жителям региона, и особенно молодым семьям, свое поздравление с «Днем семьи, любви и верности».⁴⁰ Стоит напомнить, что согласно пп. 3. п. 5 ст. 40 Федерального закона №67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав...» «распространение от имени гражданина, являющегося кандидатом, поздравлений и иных материалов, не оплаченных из средств соответствующего избирательного фонда», считаются использованием должностного или служебного положения.

Как отмечалось в аналитическом отчете № 1, «Голос» особое внимание обращает на использование административного ресурса, преимуществ служебного положения для поддержки определенных кандидатов и партий. Как правило, данная поддержка со стороны официальных лиц оказывается кандидатам от «Единой России».

В частности, во **Владимирской области** на выборах в Совет народных депутатов города Владимира наблюдатели отмечают особую активность некоторых сотрудников областной администрации, в частности, председателя комитета по взаимодействию с органами местного самоуправления, государственной власти и институтам гражданского общества областной администрации Олега Леухина, который регулярно участвует в работе предвыборного штаба «Единой России». В самом Владимире, где срок выдвижения заканчивается 29 июля, единороссы не спешат предъявлять общественности полный список своих кандидатов и официально выдвигать его.⁴¹ Тем не менее, участилось проведение различных мероприятий с участием лиц из объявленной первой тройки общемуниципальной части списка «Единой России». Так, по сообщению сайта регионального отделения партии, объявленные первый номер списка «Единой России» депутат Законодательного собрания Владимирской области Ирина Кирюхина и второй номер – руководитель управления по делам молодежи Владимира Елена Аксенова. Оба кандидата рассматриваются как

³⁸ <http://lenobl.ru/news/newsarch>

³⁹ Официальный сайт администрации Ленинградской области, <http://www.lenobl.ru/news21055.html>

⁴⁰ Официальный сайт администрации Ленинградской области, <http://www.lenobl.ru/news21064.html>

⁴¹ Тайны Владимирского ЕДР, <http://zebratv.ru/novosti/vlast/tayny-vladimirskogo-edra/>. 3 июля политсовет владимирского городского отделения «Единой России» определился с кандидатами на выборы в горсовет, но до сих пор полный список так и не обнародован.

претенденты на пост главы города и 8 июля приняли активное участие в праздновании «Дня семьи, любви и верности», посетив родильные дома города.⁴² Кроме того, Елена Аксенова приняла участие в продолжении праздника в областном Доме работников искусств, где за **столами с угощениями** чествовали лучшие семейные пары города.⁴³ Подобного рода мероприятия, приуроченные ко «дню семьи», провели в своих округах и кандидаты от «Единой России», выдвинувшиеся по одномандатным округам. Например, действующий депутат горсовета от ЕР Сергей Киселев принял активное участие в празднике «Юрьевецкая семья–2015». Подобного рода мероприятия и участие в них кандидатов от ЕР активно освещаются на официальных городских информационных ресурсах.⁴⁴

Тема предстоящих выборов активно поднимается городскими чиновниками во время своих «рабочих» и «официальных» встреч с жителями и трудовыми коллективами. Например, как пишут самарские СМИ, активную деятельность в этом направлении развил глава администрации **Самары** Олег Фурсов, который продолжает серию встреч с трудовыми коллективами крупных промышленных предприятий, учреждений социальной сферы.⁴⁵ Во время этих встреч, подобной с сотрудниками завода «Теплант», глава администрации, в том числе, большое внимание уделяет разъяснению целей реформы городского самоуправления – разделение Самары на 9 внутригородских районов, в которых предстоит избрать 284 депутата. На встречах Олег Фурсов объясняет, что для того, чтобы районные советы стали настоящим срезом общества в них *«должны войти сотрудники промышленных предприятий, сотрудники «гуманитарной» сферы – медики, педагоги, соработники, активные члены общественных организаций»*. Поэтому на выборах 13 сентября *«важно проголосовать за кандидатов, которых вы знаете, которым доверяете, в порядочности которых уверены. Такой депутат будет понимать, что ему предстоит держать ответ не перед своим спонсором, а перед выдвинувшим его коллективом, соратниками по общественной организации, соседями»*. Не совсем понятно в связи с чем, должностное лицо – глава администрации, в чей функционал входят, прежде всего, вопросы связанные с хозяйственной деятельностью, с городским благоустройством – тратит значительную часть своего рабочего времени на разъяснительные беседы с жителями о том, из кого и каких депутатов необходимо выбирать.

В связи с проведением внутрипартийного голосования «Единой России» и затянувшимся публичным подведением их итогов в ряде регионов, «Голос» обращает внимание на складывающуюся практику: победители праймериз, объявленные партией в качестве будущих кандидатов, фактически, уже ведут активную предвыборную агитационную кампанию в СМИ и в своих округах, еще до официального уведомления о выдвижении в избирательные комиссии, и, соответственно, до открытия избирательных счетов. Формально, не имея официального статуса кандидатов от «Единой России», они, тем не менее, представляют партию на различных официальных мероприятиях, повышают собственную известность среди избирателей.

В этом году таким удобным для личного и партийного пиара мероприятием практически во всех выборных регионах стал «День семьи, любви и верности». **Агитация в СМИ фактически ведется под видом заметно участвовавшего, по сравнению с предыдущим периодом, освещения участия «будущих кандидатов» как официальных лиц в публичных мероприятиях, или как информирование об их служебной деятельности.**

⁴² <http://vladimir.er.ru/news/2015/7/9/partijcy-pozdravili-s-dnem-semi-lyubvi-i-vernosti/>

⁴³ <http://www.vladimir-city.ru/news/main/890273/>

⁴⁴ www.vladimir-city.ru/news/dept_news/890327/

⁴⁵

<http://sgpress.ru/Politekonomika/Oleg-Fursov-Vazhno-progolosovat-za-kandidatov--v-poryadochnosti-kotoryh-uvereniy-68023.html>

Согласно законодательству, предвыборная агитация начинается с момента выдвижения кандидатов и списка партии, т.е. с подачи документов в избирательную комиссию. Соответственно, до момента подачи документов публичная активность кандидата и партии под ограничения связанные с предвыборной агитацией, не попадают. Как уже отмечалось, некоторые партии и кандидаты этим успешно пользуются, затягивая подачу документов, но при этом в СМИ и публичном пространстве уже активно позиционируя себя в качестве кандидатов и, фактически, ведя агитационные кампании. В случае же с партией власти такая технология применяется в комбинации с административным ресурсом. Во многих регионах, например в **Липецкой, Нижегородской, Орловской области** будущие кандидаты от «Единой России» приняли самое активное участие в организации и проведении «Дня семьи, любви и верности», состоявшегося 8 июля. **Фактически, общественные мероприятия, организуемые государственными или муниципальными органами власти на бюджетные средства, используются для агитации в пользу отдельных кандидатов от «Единой России».**

Так, например, в **Липецкой области** на выборах в гордуму Липецка списки кандидатов от ведущих партий, особенно «Единой России», уже давно и хорошо известны, но на 10 июля 2015 года они так и не были поданы на утверждение в избирательную комиссию города. При этом кандидаты, включенные в список «Единой России», усиленно проводили различные мероприятия и акции, внешне не связанные с избирательной кампанией. Например, депутат по двадцать третьему округу Жигаров, заместитель председателя городского совета, практически ежедневно проводит мероприятия в сфере ЖКХ и благоустройства. Так, пресс-служба Липецкого городского совета депутатов сообщала, что 3 июля депутат лично проинспектировал ход работ по размещению детской площадки в одном из дворов на территории его избирательного округа, что подается как практическая реализация плана наказов избирателей на 2015 год (*фактически за два месяца до окончания срока полномочий!*).⁴⁶ 10 июля пресс-служба Липецкого горсовета сообщает о проведении совещания по судьбе одного из домов в Липецке, инициатором которой стал вице-спикер горсовета Федор Жигаров. Абсолютно идентичные репортажи об этом совещании разместили, как минимум, три информационных ресурса с акцентом на роль депутата как защитника интересов избирателей⁴⁷. Незадолго до этого депутат решал «проблему лужи» во дворе одного из домов его округа, о чем, видимо, также было крайне важно сообщить в СМИ.⁴⁸

Привычно перед выборами активизируются советы общественного (территориального) самоуправления (СОС). В том же липецке СОСы, созданные, как правило, в границах избирательных округов, получают финансирование из городского бюджета. Так, на каждый СОС выделяется более 1 млн рублей в год на офисное помещение, оргтехнику, должности. Поскольку советы обладают немалыми ресурсами, то часто возглавляются самими депутатами. Иногда это приводит к интересным рокировкам. Так в четвертом округе действующий депутат Наумов «неожиданно» сложил с себя полномочия председателя СОСа по состоянию здоровья, что не мешало ему оставаться депутатом. Его преемником в СОСе стал Александр Шальнев, который выдвинулся кандидатом в депутаты этого округа, и теперь от имени СОСа организует праздники для детей и ветеранов, которые нередко заканчиваются сладкими подарками,⁴⁹ проводит инспекции благоустройства.⁵⁰ Аналогичные

⁴⁶ www.lipetskmedia.ru/news/view/54337-Vo_dvorah_na.html

⁴⁷ http://lipetsktime.ru/news/society/problemu_doma_99_po_ulitse_gagarina_reshali_v_gorsovete/;
<http://lrnews.ru/news/full/59368/>; <http://most.tv/news/49859.html>

⁴⁸ <http://most.tv/news/48204.html>

⁴⁹ http://lipetsktime.ru/news/sports/olimpiyskiy_den_zdorovya_proveli_v_15_mkr_lipetska/;
http://lipetskcit.ru/iblock/news/p/rebjata_v_15_mikrorajone_lipecka_iskali_klad_

мероприятия под патронажем кандидатов в городской совет проходят и в других районах города.⁵¹ И даже банальное избрание нового генерального директора одного из предприятий ЖКХ Липецка становится новостью в каждом крупном СМИ города, если речь идет о будущем кандидате в депутаты.⁵² Значимым городским событием становится старт нового муниципального проекта, если главным гостем на нем также является кандидат от «Единой России».⁵³

Аналогичная практика существует и в других регионах. Например, в **Орловской области**, где проходят выборы в горсовет, кандидаты в депутаты организуют и проводят различные праздники, в ходе которых чествуют победителей, раздают подарки. Причем эти мероприятия четко привязываются к территории определенного округа. Например, в первых числах июля на территории избирательного округа № 17 распространялись печатные материалы о празднике в честь дня семьи, что организовывал Тимур Нерушев, который 26 июня 2015 г. на конференции регионального отделения ЕР был выдвинут в качестве кандидата в депутаты по этому округу. При этом на одном из печатных материалов было указано, что в ходе праздника будут «**бесплатное мороженное и батут**». Несмотря на то, что распространяемые печатные материалы не содержат прямых призывов к голосованию за данного кандидата, они способствуют созданию положительного отношения к кандидату, т.е. имеют признаки предвыборной агитации, определённые п. «е» ч. 2 ст. №67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав...», а распространение бесплатных подарков может быть расценено как попытка подкупа избирателей. То же самое можно сказать и об информации о проведении праздников «под патронажем» кандидатов в депутаты Орловского городского совета народных депутатов от партии «Единая Россия» Т.А. Нерушева, В.П. Гудкова и В.В. Кленова. Данная информация была размещена на сайте муниципального учреждения орловского городского дома культуры. Естественно, что финансирование подобного рода мероприятий и, возможно, оплата размещенной информации происходила не из избирательных фондов кандидатов, которые еще не были созданы на тот момент.

В **Томске**, где проходят выборы городскую думу, с начала июля, пользуясь тем, что «Единая Россия» еще не представила список своих кандидатов, некоторые кандидаты от ЕР начали от имени партии раздавать социальные карты жителям одного из районов (Академгородок).⁵⁴ В **Костромской области**, несмотря на формальное отсутствие оснований для предвыборной агитации, «Единая Россия» активно использовала праймериз и их итоги как инструмент агитации. По городу, в соответствии с территориальными группами и округами, в **почтовые ящики разносятся листовки** о «победителях» «народного голосования», устанавливаются **билборды**. По всей области развешаны **постеры** «победителей в народном голосовании», которые пропагандируют будущих кандидатов от партии «Единой России». По почтовым ящикам распространяется листовка без выходных данных, без указания тиража под названием «Время профессионалов. Единая Россия», посвященная выдвижению еще официально не зарегистрированного кандидатом врио губернатора Сергея Ситникова.

Между тем, оппоненты действующей власти также пытаются использовать неопределенности избирательного законодательства в свою пользу. Так в **Омской области** на выборах губернатора кандидат от КПРФ, депутат Госдумы Олег Денисенко, разместил по

⁵⁰ www.lipetskmedia.ru/news/view/54462-Okrug_32_pod.html; <http://gorod48.ru/news/308388/> особая пикантность ситуации в том, что кандидат Шальнев является директором крупнейшей управляющей компании города

⁵¹ www.sovetskaya22.ru/news/news/?id=3300; <http://www.sovetskaya22.ru/news/news/?id=3318>

⁵² www.lipetskmedia.ru/news/view/54558-V_LGAeK_noviii.html; <http://gorod48.ru/news/328276/>

⁵³ www.lipetskmedia.ru/news/view/54633-V_Lipyetskiye_sostoyalas.html,

⁵⁴ <http://tomsk.er.ru/news/2015/6/18/v-tomske-vydavut-obnovlennye-socialnye-karty;>

<http://tomsk.er.ru/media/userdata/files/2015/06/09/obschegorodskoe-golosovanie-rezultatyi.pdf>

всему Омску, как минимум, 100 баннеров со своим изображением, причем, финансирование этого размещения идет помимо избирательного фонда, поскольку из него пока потрачено всего 1 тыс. рублей.⁵⁵ Кандидат считает, что это не является предвыборной агитацией, а лишь информированием о его текущей деятельности как депутата Госдумы. По данному факту в региональную избирательную комиссию уже подано 6 жалоб, но, со слов председателя Избирательной комиссии Орловской области Алексея Нестеренко, снимать кандидата с выборов за такое ведение агитации невозможно в виду того, что ему можно будет отказать в регистрации только в том случае, если его расходы на баннеры превысят 5% от 30 млн рублей общего избирательного фонда, т. е. 1,5 млн рублей. К слову, если соотнести, что в среднем расценки на установку одного баннера в Омске, по сведениям нашего долгосрочного наблюдателя в Орловской области, составляют около 20 тыс. рублей, то для того, чтобы превысить порог 5% достаточно установить всего примерно 75 рекламных щитов.

Привычной и чрезвычайно распространенной технологией в регионах является скрытая агитация в СМИ за кандидатов – как правило, административных – под видом информирования в прессе об их текущей работе. В качестве типичного случая можно привести почти ежедневное освещение в региональных СМИ деятельности врио губернатора **Краснодарского края** Вениамина Кондратьева.⁵⁶ Аналогичным образом в **Иркутской области** почти каждый день рассказывается об успехах врио губернатора на страницах и ресурсах государственных и некоторых, дружественных власти, СМИ. Для примера, можно

⁵⁵Главный соперник Виктора Назарова по губернаторским выборам буквально заставил Омск своими баннерами, однако из его фонда потрачена всего 1 000 рублей, www.omskinform.ru/news/8288

⁵⁶ 1 июля: Вениамин Кондратьев провел прием жителей Кубани <http://kuban24.tv/item/veniamin-kondratev-provel-priem-jiteley-kubani-124518> (Кубань-24); 2 июля: Вениамин Кондратьев проинспектировал ход реконструкции взлетно-посадочной полосы краснодарского аэропорта <http://kubnews.ru/news/02-07-2015-10014/> (Кубанские Новости); 6 июля: Кондратьев призвал расстаться с очередями в краевых МФЦ <http://kuban24.tv/item/kondratev-prizval-rasstatsya-s-ocheredyami-v-kraevyih-mfts-124893> (Кубань-24); 9 июля: Глава Кубани во время приема граждан рассмотрел 10 обращений <http://kuban24.tv/item/glava-kubani-vo-vremya-priema-grazhdan-rassmotrel-desyat-obrascheniy-125295> (Кубань-24); 10 июля: Глава края сегодня прогулялся по Краснодару <http://kubantv.ru/kuban/107757-glava-kraia-segodnia-progulalsia-po-krasnodaru/> (ГТРК Кубань); 10 июля: Вениамин Кондратьев совершил рабочий объезд Краснодара <http://kubnews.ru/news/10-07-2015-10359/> (Кубанские Новости)

обратить внимание на выпуски газеты «Областная»⁵⁷, телекомпании «Вести-Иркутск» ГТРК⁵⁸ и новости частного медиа-холдинга АС Байкал ТВ⁵⁹ лишь за одну неделю.

⁵⁷ Газета «Областная» (печатный орган правительства Иркутской области и Законодательного собрания Иркутской области), выпуск от 3 июля 2015:

Иркутск может войти в список городов с разрешенным безвизовым транзитом. Инициативы губернатора Сергея Ерошенко

<http://www.ogirk.ru/news/2015-07-03/56585.html>

Решение задач, поставленных губернатором Сергеем Ерошенко в послании Законодательному Собранию, согласно обязательствам по исполнению указов президента РФ, позволило ввести дополнительно в дошкольных образовательных учреждениях 36 698 тысяч мест

<http://www.ogirk.ru/news/2015-07-03/56590.html>

Заседание областной межведомственной комиссии по взаимодействию в вопросах пресечения незаконных заготовки и оборота древесины с участием Сергея Ерошенко

<http://www.ogirk.ru/news/2015-07-02/56542.html>

В соответствии с поручением врио губернатора Иркутской области Сергея Ерошенко роста тарифов за отопление, горячее и холодное водоснабжение, а также водоотведение в Приангарье не будет.

<http://www.ogirk.ru/news/2015-07-01/56529.html>

Выпуск от 7 июля 2015:

Для жителей Усть-Кутского, Киренского, Мамско-Чуйского и Бодайбинского районов будет организована «плавающая» поликлиника. Поручение губернатора Сергея Ерошенко.

<http://www.ogirk.ru/news/2015-07-07/56810.html>

Сергей Ерошенко: Для развития туризма Сибири необходима консолидация усилий всех ее регионов

<http://www.ogirk.ru/news/2015-07-07/56809.html>

В открытии Сур-Харбана принял участие врио губернатора Иркутской области Сергей Ерошенко

<http://www.ogirk.ru/news/2015-07-06/56682.html>

Выпуск от 8 июля 2015:

Сергей Ерошенко на открытии участка дороги к садоводству «Озерное» (статья + фото)

<http://www.ogirk.ru/news/2015-07-08/56860.html>

Врио губернатора на Открытом чемпионате Сибирского федерального округа по адаптивному конному спорту

<http://www.ogirk.ru/news/2015-07-08/56847.html>

Нарушителей дорожного движения будут выявлять мобильные комплексы. Как исполняются поручения губернатора Ерошенко.

<http://www.ogirk.ru/news/2015-07-08/56830.html>

Сергей Ерошенко вручил дипломы выпускникам Иркутского государственного аграрного университета

<http://www.ogirk.ru/news/2015-07-08/56833.html>

⁵⁸ Вести-Иркутск ВГТРК, 3 июля:

Сергей Чемезов: нет нужды доказывать целесообразность создания Суворовского училища в Иркутске. Синхрон Сергея Ерошенко.

http://vesti.irk.ru/news/news_day/174789/

7 июля:

Дорогу к садоводству «Озёрное» под Иркутском отремонтировали. Синхрон Сергея Ерошенко.

<http://vesti.irk.ru/news/construction/174836/>

Сергей Ерошенко поздравил лучших выпускников ИрГСХА. Синхрон Сергея Ерошенко.

<http://vesti.irk.ru/news/education/174830/>

8 июля:

Международный Байкальский Фестиваль конного спорта среди инвалидов проходит в Грановщине. Синхрон Сергея Ерошенко, прибывшего на открытие.

<http://vesti.irk.ru/news/sport/174842/>

⁵⁹ Новости медиа-холдинга АС Байкал ТВ, 1 июля:

Роста тарифов не будет, – заявил Сергей Ерошенко

<http://as.baikal.tv/news/one.php?id=58809&date=2015-07-01>

3 июля 2015:

Кадетскому корпусу в Иркутске быть (Сергей Ерошенко в кадре)

<http://as.baikal.tv/news/one.php?id=58851&date=2015-07-03>

6 июля 2015:

Создать штаб общественной поддержки Сергея Ерошенко

<http://as.baikal.tv/news/one.php?id=58864&date=2015-07-06>

8 июля 2015:

Получили дипломы с отличием. Сихрон Сергея Ерошенко.

Естественно, ситуация информационного неравенства вызывает недовольство у оппонентов действующей власти. Еще 29 июня 2015 депутат Законодательного собрания Иркутской области от партии «Гражданская платформа» Владимир Матиенко выступил с открытым письмом к врио губернатора Сергею Ерощенко по поводу агитации в СМИ во время губернаторской кампании, в котором считает, что не у всех кандидатов на пост губернатора существуют одинаковые возможности. **Депутат утверждает, что** «первые же недели избирательной кампании показывают, что ...в ряде СМИ, включая областные государственные, наблюдается явный перекося информации в сторону одного из выдвинутых кандидатов,... а избиратели лишены возможности получать точную, подробную, разностороннюю, исчерпывающую информацию обо всех участниках досрочных выборов губернатора Иркутской области. Иначе нарушается заявленный Вами принцип равенства и честной конкуренции, что, собственно, и происходит на наших глазах...». Далее в письме приводятся примеры информационного перекося в освещении выдвижения в кандидаты врио губернатора и отказ освещать аналогичные действия других кандидатов.

Формально, региональным властям есть, чем парировать. Фамилии всех других кандидатов были озвучены в итоговом материале, посвященном регистрации кандидатов, в программе областного телевидения «Вести-Иркутск» от 28 и 30 июня 2015 г.⁶⁰, а кандидаты от «Справедливой России» Лариса Егорова и от ЛДПР Олег Кузнецов даже были удостоены отдельных материалов об их выдвижении.⁶¹ Но очевидно, что данные сюжеты не меняют общей картины **информационного неравенства кандидатов**.

Весьма распространенной практикой незаконной агитации посредством СМИ является появление «спецвыпусков» тех или иных газет. Причем, как правило, эти спецвыпуски имеют завышенные тиражи. Например, в Самарской области фактически еженедельно выходят спецвыпуски «Самарской газеты» тиражом 250 тыс. экз., примерная стоимость такого тиража по оценкам экспертов составляет 1 млн рублей. Спецвыпуски почти целиком посвящены деятельности губернатора Меркушкина, поддерживаемых им кандидатам от «Единой России» и распространяются работниками «Почты России» по почтовым ящикам самарцев.⁶² Между тем, согласно ст. 11 закона «О средствах массовой информации» в случае изменения периодичности выпуска СМИ, учредителю необходимо в месячный срок направить письменное уведомление в адрес регистрирующего органа (Роскомнадзор). Неуведомление регистрирующего органа об изменении периодичности выпуска печатного издания является административным правонарушением, предусмотренным ст. 13.23 КоАП РФ «Нарушение порядка представления обязательного экземпляра документов, письменных уведомлений, уставов и договоров». Нарушение установленного законом порядка представления уведомлений влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от двухсот до пятисот рублей; на должностных лиц – от одной тысячи до двух тысяч рублей; на юридических лиц – от десяти до двадцати тысяч рублей. Такого уведомления газета не подавала.

В **Татарстане**, еще в период с мая по июнь, т.е. до официального объявления выборов, все внимание СМИ было приковано к выдвижению Рустама Минниханова трудовыми коллективами на президентские праймериз «Единой России». С того момента, как ЦИК РТ зарегистрировал Р. Минниханова кандидатом в президенты, любое его появление на

<http://as.baikal.tv/news/one.php?id=58889&date=2015-07-08>

В Иркутском районе стартовал турнир по конному адаптивному спорту. Синхрон Сергея Ерощенко.

<http://as.baikal.tv/news/one.php?id=58892&date=2015-07-08>

⁶⁰ Предварительный список кандидатов на пост губернатора в Иркутской области сформирован

http://vesti.irk.ru/news/policy/174662/?sphrase_id=96282

Предварительный список кандидатов на пост губернатора в Иркутской области дополнен

http://vesti.irk.ru/news/policy/174685/?sphrase_id=96282

⁶¹ http://vesti.irk.ru/news/policy/174357/?sphrase_id=96283; http://vesti.irk.ru/news/policy/174350/?sphrase_id=96284

⁶² <http://zasekin.ru/days/20546/>

публике, в особенности открытие и посещение им различных культурных, спортивных и других объектов, служит поводом для появления «информационных» репортажей в СМИ.⁶³

Безусловно, его статус врио президента республики, его служебное положение, создают ему значительное преимущество и существенно более выгодные условия для ведения предвыборной агитации.

С другой стороны, его конкуренты, другие кандидаты в президенты пока не проявляют большой активности и создают намного меньше информационных поводов для СМИ. СМИ ограничились лишь краткими информационными сюжетами о проведении партийных конференций КПрФ, ЛДПР, «Справедливой России», на которых были выдвинуты их кандидаты. Но, если информацию о выдвижении Минниханова и подачу им документов на регистрацию в ЦИК осветило каждое без исключения региональное СМИ, и в большинстве из них это стало главной новостью дня, то выдвижению других кандидатов было уделено значительно меньше внимания. Аналогичная ситуация к деятельности действующего главы региона накануне выборов отмечается в **Республике Марий Эл, возглавляемой Л.М. Маркеловым**⁶⁴.

Принцип равенства кандидатов и партий, а также принцип объективности в деятельности СМИ, в том числе, подразумевает, что СМИ в равной степени должны уделять внимание в освещении схожих, аналогичных действий совершаемых участниками избирательного процесса. В действительности это происходит далеко не так. Все партии, в том числе и парламентские, проходят процедуру выдвижения и сдачи соответствующих документов в избирательные комиссии, но далеко не обо всех из них региональные СМИ выпускают соответствующие репортажи. Например, в **Курганской области** на 9 июля 2015 года 8 партий провели свои конференции по выдвижению списков кандидатов. Тем не менее, на местных информационных ресурсах, как правило, содержится информация о выдвижении списка и проведении праймериз исключительно «Единой России». В качестве типичного примера можно привести ресурс городской газеты «Курган и курганцы»⁶⁵. Более того, уже на старте избирательной кампании деятельность некоторых партий освещалась в явно негативном ключе.

Традиционно, к скрытой агитации в пользу «Единой России» привлекаются и «паровозы» – лидеры партийных списков, которые вряд ли впоследствии займут депутатские места. Некоторые из них, как, например, депутат Госдумы Николай Булаев из **Рязанской области** – третий номер списка партии «Единая Россия» на выборах в Рязанскую областную Думу – проводят встречи с журналистами, где подводят итоги своей работы и высказываются по поводу предстоящих выборов. Так, по мнению депутата Госдумы, в региональном парламенте: *«обязательно должна быть сохранена фракция большинства. Только в этом случае законодательное собрание сможет полноценно выполнять свои функции»*.⁶⁶ Как правило, подобного рода информационные сюжеты, выходящие уже в ходе избирательной кампании, повествующие о служебной деятельности отдельных представителей власти и использующиеся в интересах отдельных кандидатов и партий, не оплачиваются из избирательных фондов. Тем более, что предвыборная **агитация в СМИ в этом время официально еще не разрешена**.

Схожая информационная ситуация и в **Нижегородской области**. На ряде информационных ресурсов идет активная скрытая реклама в поддержку отдельных кандидатов и партий, прежде всего, от «Единой России». Наблюдается повышенная частота появления, цитирования, упоминания кандидатов и самой партии в новостных программах,

⁶³ Например: Рустам Минниханов посетил в Билярске научно-образовательный центр «Фэнсар» <http://tass.ru/novosti-partnerov/2105844>; Рустам Минниханов открыл новый бассейн в Аксубаево <http://www.business-gazeta.ru/article/136215/>

⁶⁴ <http://www.gtrkmariel.ru/news/news-list/in-the-large-village-of-shali-opened-a-new-fap/> <http://www.marpravda.ru>

⁶⁵ <http://kikonline.ru/?cat=44>

⁶⁶ <http://www.gtrkoka.ru/video/nikolaj-bulaev-rasskazal-o-rezultatah-raboty-deputatov-gosdumy.htm>

повышенная частота появления кандидатов от ЕР в качестве экспертов. Встречается много статей, в том числе от экспертов, про успешную подготовку и деятельность в регионе Нижегородского отделения партии «Единая Россия». Крайне редко появляются материалы о других партиях, а если и появляются, то, нередко, в негативном ключе, как например против отдельных кандидатов и партии ЛДПР. Вот лишь некоторые примеры, нижегородских СМИ, которые почти в ежедневном режиме освещают деятельность кандидатов от «Единой России» и самой партии, заполняя этими репортажами свои ленты новостей: «Новости Нижнего Новгорода онлайн»,⁶⁷ «Информационное агентство Нижнего Новгорода»,⁶⁸ НИА «Нижний Новгород»,⁶⁹ «Новости Нижнего Новгорода и Нижегородской области».⁷⁰

В тоже самое время, имеется информация о том, что некоторые СМИ категорически отказываются размещать репортажи о других партиях. Так в **Костромской области** крупный частный медиа-холдинг «Народная медиа-группа», как считается, лояльный губернатору Сергею Ситникову, категорически отказался размещать какие-либо материалы «Партии Дела», сколько бы денег они не предлагали за публикации.⁷¹

Безусловно, информационная политика, политическая позиция самих СМИ влияет на характер освещения избирательной кампании. Зачастую, государственные масс-медиа предпочитают о самих предстоящих выборах практически не упоминать, при этом подробно информируя о служебной деятельности представителей власти, участвующих в выборах. Вместе с тем, критикующие действующую региональную или местную власть информационные издания предпочитают акцентировать внимание на деятельности оппозиции и оппозиционных депутатов, и в негативном ключе освещать деятельность кандидатов от власти.⁷²

Таким образом, за последние годы характерной особенностью выборных кампаний единого дня голосования **стало заметное и существенное смещение фактических сроков предвыборной агитации**. И раньше на выборах наблюдались агитационные фальстарты, но теперь становится само собой разумеющимся вести агитационные кампании до уведомления о выдвижении, и даже до объявления выборов. **Особенно это касается кандидатов партии власти и прочих административных кандидатов, так как в их случае фактической**

⁶⁷

<http://gorky.tv/posts/9991-edinaya-rossiya-utverdila-spiski-svoih-kandidatov-na-vyborah-deputatov-gordumy-nizhnego-novgoroda.html>

<http://gorky.tv/experts/posts/2883-regiony-rossii-dolznyi-brat-primer-s-nizhegorodskoy-oblasti.html>

<http://gorky.tv/experts/posts/2885-lidery-spiska-edinoy-rossii-perspektivnye-politiki-novoy-volny.html>

<http://gorky.tv/experts/posts/2887-edinaya-rossiya-idet-na-vybory-bez-opory-na-federalnye-kadry.html>

<http://gorky.tv/experts/posts/2886-vse-te-zhe-lyudi-proydu-v-gordumu-nizhnego-novgoroda-ot-ldpr.html>

⁶⁸ <http://newsnn.ru/news/2015/07/10/142965/>

http://newsnn.ru/photo/society/den_semi_lyubvi_i_vernosti_otprazdnovali_v_leninskom_rayone_nizhnego_novgoroda/

http://newsnn.ru/analytics/politics/uchebno_trenirovochnye_vybory/

⁶⁹ www.niann.ru/?id=476906; <http://www.niann.ru/?id=476911>

⁷⁰

http://www.vremyan.ru/news/drugie_regiony_dolznyi_brat_primer_s_nizhegorodskoj_oblasti_po_organizacii_i_provedenii_prajmeriz_zharkova.html

http://www.vremyan.ru/news/otsutstvie_zametnyh_mestnyh_partijnyh_liderov_delaet_polozhenie_sistemnoj_oppozicii_blizkim_k_fiasko_anisimov.html

http://www.vremyan.ru/news/edinaja_rossija_utverdila_spiski_svoih_kandidatov_na_vyborah_deputatov_gorodskoj_dumy_nizhnego_novgoroda.html

http://www.vremyan.ru/news/politiki_novoj_volny_zainteresovany_v_projavenii_svoih_luchshih_kachestv_chnoby_tvorit_istoriju_goroda_ambarcumjan.html

http://www.vremyan.ru/news/zhelanie_mestnyh_partijcev_vehat_v_gordumu_na_gorbu_federalnyh_politikov_vpolne_ponjatno_baranovskij.html

⁷¹ www.smi44.ru/views/u-partii-dela-krome-slov-nichego-net/

www.smi44.ru/views/kostromichi-somnevayutsya-v-uspekhe-neizvestnykh-partiy-na-vyborah/

⁷² Пример, освещение избирательной кампании в Ленинградской области государственной кампанией Россия-24 Санкт-Петербург <http://www.rtr.spb.ru> и информационным агентством «Росбалт» <http://www.rosbalt.ru>

агитацией становятся разные информационные кампании по освещению хода и итогов праймериз, служебной деятельности, официальных мероприятий с участием представителей власти. Такая агитационная деятельность сопряжена с использованием преимуществ должностного и служебного положения и эксклюзивным доступом к СМИ с крупной аудиторией. На стадии выдвижения, пока агитация в СМИ еще не разрешена, часто встречаются и разные формы скрытой агитации.

5. Негативная агитация на выборах

Информационное неравенство кандидатов, неравный доступ к СМИ, зачастую, усугубляется информационными кампаниями по дискредитации.

В отличие от «Единой России» и кандидатов, подержанных региональной или местной администрацией, которым создаются весьма комфортные условия для выдвижения, регистрации и ведения предвыборной агитации, на остальных участников выборов, независимых кандидатов и другие партии, в различных регионах может оказываться давление. **Создаются очевидно неравные условия для участия кандидатов и партий в проходящих выборах.** Способы информационного давления весьма разнообразны.

Во **Владимирской области** под огнем незаконной контрагитации оказалась партия «Гражданская платформа». В начале июля сначала в Коврове, а затем и во Владимире на рекламных конструкциях появились баннеры с изображением лидера регионального отделения партии Александра Филиппова в роли марионетки Обамы.⁷³ На плакатах, которые испещрены указателями «пятая колонна», запечатлен сам А. Филиппов и эмблемы партии, что не вызывает сомнения против кого направлены данные баннеры, и что они носят предвыборный агитационный характер. Утверждается, что в Коврове плакат размещён на рекламной конструкции, которая принадлежит депутату местного горсовета Павлу Григорьеву, а во Владимире использовались рекламные площади, эксплуатируемые компанией Russ Outdoor (по сообщениям очевидцев на дату 15 июля, во Владимире плакат был снят). Со своей стороны, «Гражданская платформа» утверждает, что операторы наружной рекламы опасаются размещать баннеры партии, а печатные СМИ, в большинстве своём, отказывают размещать позицию партии на происходящие в регионе процессы. В одном из отделений «Почты России» Владимира ролик, рассказывающий о деятельности партии, был снят спустя полчаса, а деньги были возвращены структурам, подконтрольным региональному лидеру партии.

Кроме того, во Владимире, Вязниках, Муроме и Петушках «Гражданской платформе» отказали в проведении пикетов с раздачей партийной литературы под предлогом того, что в указанных местах уже были запланированы другие мероприятия. В то же время, в Александрове, Коврове и Гусь-Хрустальном точно такие же уведомления о проведении публичных мероприятий местными администрациями были согласованы. Такие действия администраций не могут быть расценены иначе как воспрепятствование политической партии в донесении информации о своей деятельности до потенциальных избирателей.

В **Костромской области** ряд, как считается, прогубернаторских СМИ (телеканал «Русь», сайт smi44.ru и др.), разместили несколько резких материалов, направленных против «Партии Дела». Более того, появляются материалы заказного характера, содержащие исключительно негативную информацию об оппозиционных партиях и движениях, например, о «Демократической коалиции» в **Костромской, Калужской и Новосибирской областях**. Так, на сайте **k1news.ru**, который занимает первое место по посещаемости в Костромской области среди интернет-СМИ, была размещена резко негативная статья о Демократической коалиции «*Конец смеха*». Сам редактор сайта в социальных сетях на все

⁷³ Филиппова записали в «пятую колонну» <http://zebra-tv.ru/novosti/vlast/filippova-zapisali-v-pyatuyu-kolonnu/>

вопросы об этой публикации отвечает, что материал этот даже не читал, так как «не хочет портить себе настроение». Из материала так и не ясно, опубликован ли он, как мнение редактора, редакционная статья или частное мнение.⁷⁴

Материалы негативного характера вбрасываются не только против партий из числа «внесистемной оппозиции», но и против «системной оппозиции» или парламентских партий. В частности, в ряде регионов такие материалы появились против КПРФ. В **Ивановской области** распространяется информация о задержках с выплатой зарплат сотрудников одного из проектных институтов, связанного с одним из лидеров ивановской КПРФ, в связи с чем в материале делается вывод, что «ивановские коммунисты существуют за счёт ивановских инженеров-проектировщиков».⁷⁵ Кстати, то же самое интернет-издание «Курсив», учрежденное Ивановским союзом независимых журналистов, которое опубликовало данную информацию о «проблемах» у руководства КПРФ, разместило статью «Яблоко разбора» за авторством её редактора В. Рахманькова, в которой высмеивается лидер регионального отделения партии «Яблоко» Д. Бедяев.⁷⁶ На начавшихся муниципальных выборах в Ивановской области «Яблоко» планировало организовать «гражданскую коалицию»: выдвинуть от партии гражданских активистов, желающих быть избранными в органы местного самоуправления, поскольку партия «Яблоко» – единственная из непарламентских партий в регионе, что освобождена от сбора подписей.

Привычно последние несколько лет в качестве спойлеров КПРФ выступает партия КПСС, также к осуждению деятельности КПРФ привлекаются ветераны коммунистической партии. В **Калужской области** появилось открытое письмо ветеранов областного комитета «о неприятии политики, проводимой руководством Калужской областной организации КПРФ по слиянию с несистемной оппозицией».⁷⁷ Интересно, что новость об этом распространяли в первую очередь официальные СМИ региона. В ответ пресс-служба обкома КПРФ распространила сообщение, что практически все «подписанты» – члены или сторонники партии власти.⁷⁸ Естественно, что позиция КПРФ в тех СМИ не была представлена. Некоторые наблюдатели расценивают эти действия по дискредитации репутации КПРФ, как продолжение зачистки политического ландшафта, которую проводит администрация губернатора Артамонова.⁷⁹ Возможно, одним из последствий этих действий стало исключение из общемуниципальной части списка КПРФ на выборах в думу города Калуги Дмитрия Мартышенко, упоминавшегося в письме в резко негативном ключе.⁸⁰

В ряде регионов региональные власти накануне выборов постарались ослабить потенциальных соперников «Единой России» на предстоящих выборах. В результате чего в ряде политических партий, которые относятся к числу системных, произошли изменения в региональном руководстве, особенно в тех из них, которые в отличие от позиции федерального руководства, активно участвовали в протестных действиях или выступали с резкой критикой главы региона в предыдущие годы.

В конце июня в **Липецкой области** было заменено региональное руководство политической партии «Родина». Считается, что поводом для этого стала активность прежнего руководства регионального отделения в отстаивании прав и законных интересов жителей региона по защите окружающей среды, социальных гарантий потерпевшим от последствий радиоактивного заражения и многое другое, в т.ч. высказывали обвинения главу администрации области в нарушении уголовного кодекса РФ. Прежнее руководство

⁷⁴ www.k1news.ru/news/politics/konets-smekha/

⁷⁵ Энергетика обкома КПРФ <http://cursiv.ru/?publication=19014;>

⁷⁶ <http://cursiv.ru/?publication=19010>

⁷⁷ [www.vest-news.ru/article.php?id=70732;](http://www.vest-news.ru/article.php?id=70732) <http://kaluga.bezformata.ru/listnews/kaluzhskogo-regionalnogo-otdeleniya;>

⁷⁸ kprf/35149126

⁷⁹ <http://ikaluga.com/news/2015/07/08/artamonov-nachal-zachistku-kaluzhskoy-kprf>

⁸⁰ Решение Избирательной комиссии муниципального образования «Город Калуга» «10» июля 2015 года № 146/35-VI <https://yadi.sk/d/Lz9a9agNhhzK>

регионального отделения партии почти в полном составе сложило свои полномочия и вышло из рядов партии в знак протеста против давления на них со стороны федерального руководства партии, потребовавшего не выставлять на выборы лидеров отделения, которые выступают с резкой критикой главы администрации Липецкой области. Считается, что из рядов партии вышло более ста членов. Новым председателем совета регионального отделения этой партии стал генеральный директор «Липецк-Лады» Олег Ушаков, а работники «Липецк-Лады» составили на сегодняшний день большинство членов отделения. После смены регионального руководства партии информация о деятельности «Родины» стала появляться в положительном ключе в региональных СМИ близких к власти, где раньше появлялись только репортажи о партии власти, и изредка о других парламентских партиях.⁸¹ Наблюдатели оценивают данные информационные сюжеты как подтверждение активной роли властей региона в смене руководства в региональном отделении партии.

Выходит, что негативная агитация на выборах может служить косвенным признаком их конкурентного характера. В свою очередь, политическая лояльность кандидата (или партии) может быть вознаграждена комплиментарным освещением его деятельности в официальных и официозных СМИ.

6. Выводы и рекомендации

Спустя год после последнего исследования о состоянии информационных ресурсов региональных и территориальных избирательных комиссий наши долгосрочные наблюдатели по-прежнему сигнализируют о недостатках в обеспечении информационной открытости избирательных комиссий. В особенности, эти недостатки проявились на стадии выдвижения кандидатов и партийных списков, когда от комиссий требуется соответствующий уровень информационной поддержки.

Очевидно, нынешняя практика по сбору подписей избирателей не служит укреплению института выборов и усилению качества представительства, а только лишь дискриминирует кандидатов-самовыдвиженцев и не имеющие парламентской льготы политические партии. Тем самым, требование сбора подписей необоснованно ограничивает их возможности, ставя их в неравное положение с другими участниками выборов, освобожденных от сбора подписей. Муниципальный фильтр на выборах глав регионов фактически делает невозможным проведение их в конкурентном формате без воли на то региональной администрации и (или) партийной организации «Единая Россия».

Агитационные кампании, приходящиеся на период подготовки к выборам и выдвижения кандидатур, часто выходят за рамки предвыборной агитации, регулируемой избирательным законодательством. В последнее время их роль в выборном процессе и определении результатов выборов возросла. Вместе с тем, ход агитационных кампаний зачастую характеризуется ведением нечестной борьбы, использованием административного ресурса и существенным информационным неравенством кандидатов. При этом неравный доступ к СМИ усугубляется публикацией негативных агитационных материалов.

Сделанные выводы позволяют «Голосу» выйти со следующими рекомендациями:

Избирательным комиссиям:

- настроить работу официальных сайтов в режиме наибольшей информационной открытости;

⁸¹ В регионе появится ещё одна областная газета. Партия «Родина» выдвинет кандидатов в депутаты Липецкого горсовета по всем избирательным округам

http://www.lipetskmedia.ru/news/view/54573-V_rvegiyone_poyavitsya.html

- обеспечить кандидатов и партии полными и достоверными формами и перечнем документов, необходимых для выдвижения и регистрации на выборах;
- отладить работу специализированного программного изделия «Подготовка сведений о кандидатах (в том числе об их доходах и имуществе), об уполномоченных представителях и доверенных лицах», а также поддержать другие изыскания в области автоматизации мероприятий по выборам;
- свести к нулю отказы в регистрации из-за ошибок или неполноты сведений в предоставленных документах за счет консультаций с кандидатами и партиями;
- обеспечить равенство всех кандидатов и партий при информировании, выдвижении, проверке подписей и прочих избирательных действиях;
- ужесточить контроль за агитационными мероприятиями, проводимыми помимо избирательного фонда, с использованием административного ресурса и неравного доступа к СМИ;
- пресечь скрытые формы агитации, осуществляемые под видом информирования о служебной деятельности кандидатов.

Органам государственной власти, наделенным законодательной инициативой:

- отменить сбор подписей муниципальных депутатов на выборах глав регионов или сократить их количество до 1–3 % для обеспечения состоятельности выборов;
- отменить сбор подписей избирателей на выборах депутатов законодательных и представительных органов региональной власти и местного самоуправления или сократить их количество до 0,5 %;
- отводить на выдвижение и регистрацию сроки, позволяющие кандидатам и партиям развернуть полноценную избирательную кампанию;
- обязать глав регионов и муниципальных образований, являющихся кандидатами на выборах, уходить в отпуск на период избирательной кампании.

Кандидатам и политическим партиям:

- придерживаться в своих избирательных кампаниях только принципов и приёмов честной конкурентной борьбы;
- не прибегать к помощи административного ресурса;
- доводить до избирателей только достоверную информацию о себе и своих оппонентах;
- готовиться к выборам заблаговременно;
- быть внимательными и организованными при подготовке и предоставлении документов для выдвижения и регистрации в избирательную комиссию.

Средствам массовой информации:

- обеспечить равные возможности всем кандидатам и партиям в доступе к своим печатным площадям, эфирному времени и сетевым ресурсам;
- не выражать своих политических и избирательных предпочтений при формировании новостной картины дня;
- обеспечить объективность и равенство кандидатов и партий в информационном освещении выборов;
- воздержаться от публикации заказных агитационных материалов негативного характера.

Экспертная группа, работавшая над отчетом:

Виталий Ковин (8-902-476-71-98, kovinvit@gmail.com),

Виталий Аверин,

Юрий Гурман,

Денис Шадрин,
региональные долгосрочные наблюдатели.